



Meddelande om invaderande arter

Miljödepartementet

2009-02-18

Dokumentbeteckning

KOM(2008) 789

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards an EU Strategy on invasive species

Sammanfattning

Kommissionen redovisar såväl det hot som invaderande arter kan innebära samtidigt som det presenteras ett antal möjliga åtgärder på gemenskapsnivå. Regeringen anser det betydelsefullt att föreslagna åtgärdsalternativ noggrant utvärderas utifrån såväl naturvårdens som ett bredare samhällsperspektiv. Även sociala och ekonomiska värden av betydelse för en långsiktig hållbar samhällsutveckling bör vägas in. Kommissionen har för avsikt att i ett nästa steg ta fram en strategi för att motverka problemet med invaderande arter. Regeringen är positiv till förslaget och avser delta aktivt i det fortsatta arbetet med att utforma en strategi samt åtgärder på gemenskapsnivå för att lösa problemet.

Regeringen vill vidare framhålla att de av riksdagen antagna sexton miljökvalitetsmålen är en viktig utgångspunkt för en nationell tillämpning varvid skyddet av hotade växt- och djurarter är centralt.

Samarbetet med kommissionen ska bedrivas i enlighet med regeringens handels- utvecklings- miljö- och näringspolitik.

1.1 Ärendets bakgrund

1.1.1 Invaderande arter

Med ökade transporter och förändring av naturmiljöer har nya spridningsvägar uppstått, vilket har gjort att det nu allt oftare dyker upp arter, avsiktligt eller oavsiktligt, på platser som befinner sig på hundratals eller tusentals kilometers avstånd från dessa arters naturliga habitat. I många fall innebär det att de främmande arterna kommer att utgöra ett verkligt hot och detta inte bara för ekosystemen utan även för grödor och boskap. De påverkar den lokala miljön, människors hälsa och ger allvarliga ekonomiska konsekvenser. De främmande arter som får sådana negativa konsekvenser benämns i meddelandet **invaderande arter**¹.

1.1.2 Behov av åtgärder på EU-nivå

De invaderande arterna får redan idag stora ekologiska, ekonomiska och sociala konsekvenser i EU. Eftersom problemet är gränsöverskridande och nära kopplat till EU:s fria rörlighet för varor och tjänster, krävs samordnade åtgärder. Den befintliga EU-lagstiftningen täcker emellertid bara vissa separata delar av problemet och det är därför svårt att vidta samordnade åtgärder. Det finns ingen eller bara sporadisk samordning av medlemsstaternas politik på området. Samtidigt visar vetenskapliga prognoser på dramatiskt ökande invasioner av främmande arter. Situationen kommer sannolikt att förvärras ytterligare om klimatet förändras.

Det är, enligt kommissionen, inte möjligt att stoppa förlusten av biologisk mångfald utan att vidta övergripande åtgärder mot de invaderande arterna. För andra faktorer, som t.ex. förändringar i habitat och klimat och överutnyttjande samt miljöförstöring, finns instrument på gemenskapsnivå medan det saknas en strategi för att motverka förekomsten och negativa konsekvenser av invaderande arter

1.2 Förslagets innehåll

Det överordnade syftet är att avsevärt minska de invaderande arternas konsekvenser på den biologiska mångfalden i EU.

1.2.1 Åtgärdsalternativ

Kommissionen redovisar i meddelandet fyra möjliga åtgärdsalternativ som skulle kunna vidtas för att ta itu med problemet med invaderande arter i EU.

1.2.1.1 A) Inga åtgärder

Alternativet "Inga åtgärder" fungerar som en referenspunkt mot vilken de övriga alternativen kan bedömas. Det står emellertid klart att om inga åtgärder vidtas kommer de invaderande arterna att fortsätta att etablera sig i EU och få allt större ekologiska, ekonomiska och sociala konsekvenser och generera kostnader för dessa.

1.2.1.2 B) Maximerat utnyttjande av befintlig lagstiftning i kombination med frivilliga åtgärder

Detta alternativ innebär att de formella rättsliga kraven förblir oförändrade, men att man beslutar att aktivt ta itu med problemet inom ramen för de möjligheter som den befintliga lagstiftningen ger. Detta skulle bland annat innebära att det görs riskbedömningar via de befintliga institutionerna och förfarandena, som Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet. Medlemsstaterna kan frivilligt låta kontroller beträffande invaderande arter ingå i gränskontrollerna. Det skulle också vara möjligt att inrätta ett europeiskt system för tidig varning och för information på grundval av den verksamhet som redan bedrivs. Den s.k. DAISIE-förteckningen över invaderande arter skulle kunna aktualiseras regelbundet. Planer för utrotning av invaderande arter skulle kunna tas fram och stödjas med nationella medel. Sektoröverskridande intressegrupper på lämpliga nivåer skulle kunna skapas för att uppmuntra utbyte av goda metoder, för riktad utbildning och för konfliktlösning. Det skulle också vara möjligt att ta fram frivilliga uppförandekodexar i syfte att uppmuntra ett ansvarsfullt beteende från återförsäljarnas, användarnas och konsumenternas sida. Den främsta fördelen med detta alternativ är att det inte kräver någon ny lagstiftning. Det finns redan bedömningsförfaranden och medlemsstaterna har sina kontroll- och inspektionsförfaranden. Emellertid skulle en aktiv strategi av detta slag inte ge full täckning, det skulle råda osäkerhet om rättsläget och det är troligt att medlemsstaterna skulle reagera i olika grad på det hot som de invaderande arterna utgör. Det skulle kunna visa sig komplicerat att samordna många olika lösningar. Ett system som bygger på frivilliga åtaganden från medlemsstaternas sida och på frivilliga uppförandekodexar är aldrig starkare än sin svagaste länk.

1.2.1.3 B+) Anpassning av den befintliga lagstiftningen

Detta alternativ liknar i mycket alternativ B, men skulle innebära ändringar av den befintliga lagstiftningen om växt- och djurskydd så att denna kan täcka ett vidare spektrum av potentiella invaderande arter, samt en utvidgning av den förteckning över arter som utgör ett ekologiskt hot och vilka inte får importeras eller förflyttas enligt förordningen om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem. Om man väljer detta alternativ måste ytterligare medel avsättas för bedömningsprocessen avseende invaderande arter och för de gränskontroller som utförs av medlemsstaterna. Fördelen med detta alternativ är att rättsläget i viss mån blir tydligare och vissa brister åtgärdas utan att det måste antas ny lagstiftning. Alternativet skulle emellertid inte innebära någon övergripande och fullständig lösning på problemet och samordningen skulle förbli komplicerad.

Detta alternativ innebär att det skapas en övergripande specifik rättslig ram för problemet med invaderande arter, som innebär att det inrättas oberoende bedömningsförfaranden och åtgärder på grundval av den befintliga lagstiftningen. Om man anser att alternativet är lämpligt och kostnadseffektivt skulle de tekniska aspekterna av genomförandet kunna centraliseras till en särskild byrå. Medlemsstaterna och de yttersta randområdena skulle åläggas att göra gränskontroller avseende invaderande arter och att utbyta information om dessa. Det skulle också kunna införas obligatoriska övervaknings- och rapporteringsförfaranden samt effektiva mekanismer för snabba åtgärder. Vissa EU-anslag bör kunna avsättas för utrotnings- och kontrollåtgärder, men det är också möjligt att låta medlemsstaterna finansiera sådana åtgärder direkt. Detta alternativ är mest kostnadseffektivt om man ser till i vilken mån det möjliggör kontroll av de invaderande arterna. Det ger det tydligaste rättsläget samtidigt som proportionalitetsprincipen iaktas. Det skulle emellertid innebära administrativa kostnader för medlemsstaterna och för kommissionen samt direkta kostnader för de ekonomiska aktörerna.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Naturvårdsverkets rapport 5910 Nationell strategi och handlingsplan för främmande arter och genotyper som redovisades till regeringen den 1 december 2008 redogör för det nationella regelverket på området.

1.3.1 Nationella regelverk

Enligt Naturvårdsverkets rapport finns det i dagsläget inte någon samlad nationell rättslig ram för förebyggande arbete och bekämpning av invasiva **främmande arter**² i Sverige. Främmande arter är en tvärsektoriell fråga som bl.a. berör handel, infrastrukturutveckling, jordbruk, trädgård, skogsbruk, vattenbruk, turism och friluftsliv. Därav följer att flera olika författningar är relevanta för reglering av främmande arter. Det befintliga regelverket är främst till för att skydda olika näringar som lantbruk, skogsbruk, akvakultur och fiske samt människors och djurs hälsa. Skyddet för inhemsk vild biologisk mångfald är däremot mycket svagare, t.ex. saknas i många fall bestämmelser om tillståndsprövning eller anmälan. Grundförutsättningen borde, enligt rapporten, vara att alla djur, växter och mikroorganismer i grunden omfattas av lagar som reglerar avsiktlig och oavsiktlig införsel och utförsel, hållande, användning, saluförande och utsättning. Möjligheterna att komplettera befintliga regelverk samt möjligheterna att skapa ett övergripande ramverk för främmande arter behöver, enligt Naturvårdsverkets rapport, utredas i särskild ordning.

1.4.1 Kostnader på grund av de invaderande arterna

I EU-kommissionens meddelande om invaderande arter KOM(2008) 789 redovisas att de största kostnader som identifierats i Europa är kostnader för utrotning och kontroll samt kostnader som uppstår på grund av skador inom jordbruket, skogsbruket, fisket, på infrastrukturer samt de kostnader som avser hälsovård. Det kan förefalla som att det antingen bör vara fråga om kostnader på grund av de negativa verkningarna eller kostnader för utrotning av de invaderande arterna, men faktum är att det för att minska effekterna kontinuerligt vidtas kontroll- och utrotningsåtgärder parallellt. Under 2008 gjordes en första beräkning av de kostnader som de invaderande arterna orsakar i EU och beräkningen landade på mellan 9 600 miljoner och 12 700 miljoner euro per år (Kettunen et al. 2008). Beräkningen är, enligt kommissionens meddelande, tveklöst för låg, särskilt med tanke på att den baseras på de nu aktuella kostnaderna för utrotning och kontroll av invaderande arter och de dokumenterade ekonomiska konsekvenserna. Många länder börjar först nu att dokumentera kostnader och konsekvenser och de faktiska kostnaderna kommer därför att ligga avsevärt högre.

I Naturvårdsverkets rapport 5910 Nationell strategi och handlingsplan för främmande arter och genotyper, redovisas en konsekvensanalys med kostnadsuppskattningar över möjliga åtgärder på nationell nivå. Förslagen har budgetära konsekvenser eftersom både organisation och åtgärdsarbete kräver att nya resurser för arbetet sätts av, då detta inte ryms inom myndigheternas befintliga budgetar.

2 Ståndpunkter

2.1.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Kommissionen redovisar såväl det hot som invaderande arter kan innebära samtidigt som det presenteras ett antal möjliga åtgärder på gemenskapsnivå. Regeringen anser det betydelsefullt att föreslagna åtgärdsalternativ noggrant utvärderas utifrån såväl naturvårdens som ett bredare samhällsperspektiv. Även sociala och ekonomiska värden av betydelse för en långsiktig hållbar samhällsutveckling bör vägas in. Frivilliga insatser är nödvändiga och bör uppmuntras.

Kommissionen har för avsikt att i ett nästa steg ta fram en strategi för att motverka problemet med invaderande arter. Regeringen är positiv till förslaget och avser delta aktivt i det fortsatta arbetet med att utforma en strategi samt relevanta åtgärder på gemenskapsnivå för att lösa problemet.

Regeringen är dock angelägen om att begreppet invaderande arter förtydligas så att det klart framgår att strategin hanterar arter samt underarter eller lägre taxonomisk enhet som introducerats utanför sin historiska eller nutida

naturliga utbredning, i överensstämmelse med Naturvårdsverkets definition och Bernkonventionens europeiska strategi för invasiva främmande arter.

Regeringen vill vidare framhålla att de av riksdagen antagna sexton miljö kvalitetsmålen är en viktig utgångspunkt för en nationell tillämpning varvid skyddet av hotade växt- och djurarter är centralt.

Samarbetet med kommissionen ska bedrivas i enlighet med regeringens handels- utvecklings- miljö- och näringspolitik.

2.1.1.1 Grunder för nationellt åtgärdsarbetet

Den svenska arbetet är i linje med den i konventionen om biologisk mångfald (CBD 2002) föreslagna trestegsmodellen för åtgärdsarbete med främmande arter: 1) förebyggande åtgärder så att främmande invasiva arter inte introduceras, 2) snabb upptäckt och utrotning och 3) kontroll och begränsning av etablerade invasiva främmande arter. Genom att arbeta med förebyggande åtgärder för att förhindra att invasiva främmande arter kommer in eller sprids inom landet kan kostnaderna för åtgärdsarbetet betydligt begränsas.

2.1.1.2 Försiktighetsprincipen

Enligt Naturvårdsverkets rapport 5910 är det angeläget att det nationella regelverket för hantering av främmande arter utgör ett gott skydd mot skadliga och kostsamma invasiva främmande arter och genotyper. Samtidigt ska det inte begränsa en för samhället positiv användning av arter och genotyper som utgör en försumbar risk för inhemsk biologisk mångfald och näringar. Regelverk som syftar till att skydda inhemsk flora och fauna får inte utgöra hinder vid skyddsåtgärder mot invasiva främmande arter och genotyper. När det gäller hantering av invasiva främmande arter bör beakta försiktighetsprincipen beaktas. När det finns ett hot om signifikant minskning eller förlust av biologisk mångfald får brist på vetenskapligt säkerställda bevis inte vara skäl till att skjuta upp åtgärder för att förhindra eller minimera detta hot. Regeringen delar denna uppfattning att men betonar också vikten av att insatta åtgärder följs upp och att insatserna sker effektivt.

Försiktighetsprincipen används, enligt rapporten, i varierande grad och med olika tolkningar inom gällande standarder. Enligt rapporten behövs ett förtydligande av försiktighetsprincipen. Regeringen förespråkar att man så långt möjligt i första hand använder gällande skrivningar om försiktighetsprincipen eftersom tidigare försök till klargöranden har misslyckats.

2.1.1.3 Kostnadsberäkningar

I Naturvårdsverkets rapport 5910 Nationell strategi och handlingsplan för främmande arter och genotyper redovisas kostnadsuppskattningar för den nationella strategin och handlingsplanen. Konsekvensanalysen, som har

tagits fram inom regeringsuppdraget, visar att det finns stora ekonomiska fördelar med att arbeta förebyggande när det gäller invasiva främmande arter. Kostnader för förebyggande åtgärder för en art som befaras kunna komma in i landet varierar i storleksintervallet 1–2 miljoner kr per art och år, varav risk- och konsekvensanalyser utgör en särskilt stor kostnadspost. Detta ska jämföras med i storleksordningen 15–70 miljoner kr per art och år för en arbetet med bekämpning och utrotning av en redan etablerad art.

Naturvårdsverkets egen beräkning av kostnaderna inkluderar även ekonomiska förluster i form av förlorad vinst och arbetstid. Det finns, enligt Naturvårdsverkets rapport, få andra uppskattningar av kostnaderna för att bekämpa etablerade arter. De kostnadsuppskattningar som gjorts omfattar ett begränsat urval av arter och inkluderar inte kostnader som t.ex. förlust av biologisk mångfald eller kulturella värden. En undersökning har uppskattat kostnaderna i Sverige för kontroll och skador för tolv invasiva främmande arter till 1,1–4,5 miljarder kr per år. Kostnaderna omfattar i huvudsak kontrollåtgärder och skador orsakade av invasiva främmande arter. Kostnader för förlust av biologisk mångfald inkluderas inte. Eventuella konsekvenser som kan uppstå för andra aktörer i samhället, t.ex. företag, ingår inte heller i dessa beräkningar. EU-kommissionens uppskattning av kostnaderna till 9,6 miljarder euro per år omfattar huvudsakligen kostnader för kontrollåtgärder och skador orsakade av invasiva främmande arter i Europa. I USA har kostnaderna för kontroll och ekonomiska skador till följd av främmande arter i USA uppskattats till ca 100 miljarder dollar per år.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Obekanta i skrivande stund.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Obekanta i skrivande stund.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Kompletteras efter remissammanställning.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet kräver inte någon rättslig grund.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Meddelandet innehåller inte i sig några förslag till lagstiftning, varför en bedömning av förslagets subsidiaritet och proportionalitet inte är aktuell.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens meddelande KOM(2008) 789 har remissbehandlas tillsammans med Naturvårdsverkets rapport 5910 Nationell strategi och handlingsplan för främmande arter och genotyper. Regeringens avsikt är att såvitt möjligt behandla dem tillsammans. Utfallet från remissvaren kommer vara vägledande för den vidare hanteringen i Sverige under våren 2009.

Det tjeckiska ordförandeskapet har fört upp meddelandet på dagordningen för miljörådsmötet i juni 2009.

Naturvårdsverkets rapport utgör underlag för såväl regeringens budgetproposition som det pågående arbetet med att se över de nationella miljökvalitetsmålen. Regeringen kommer i det sammanhanget att ta ställning till behovet av ytterligare utredning av det nationella regelverket.

Kommissionen har aviserat att man avser lägga fram ett förslag till en EU-strategi under 2010 efter hörande med rådet, övriga EU-institutionerna och olika aktörer på området. Kommissionen avser vidare att, i avvaktan på beslut om strategin, undersöka om det är möjligt att införa ett system för tidig varning och information som bygger på regelbundet aktualiserade förteckningar och som kombineras med effektiva responsåtgärder.

4.2 Fackuttryck/termer

4.2.1 Invaderande arter¹.

Översättningen av begreppet *invasive* till *invaderande* stämmer inte med svenskt språkbruk då det svenska fackuttrycket är *invasiv*. Begreppet invaderande art som används i EU-kommissionens meddelande om invaderande arter KOM(2008) 789 definieras som arter vars införande och/eller spridning kan utgöra ett hot mot den biologiska mångfalden eller få andra oförutsebara konsekvenser. Detta är en bredare definition än vad som följer av åtagandena i konventionen om biologisk mångfald (CBD), i artikel 8 h), ”förhindra införsel av kontrollera eller utrota sådana främmande arter, som hotar ekosystem, livsmiljöer eller arter;”. EU-kommissionens definition är i detta avseende i överensstämmelse med Bernkonventionens europeiska strategi för invasiva främmande arter. Det är dock oklart om EU-kommissionens definition är i fullständig överensstämmelse med Bernkonventionens, då EU-kommissionen utelämnat bestämningen *alien* (dvs *främmande*).

4.2.2 Invasiva främmande arter².

I Naturvårdsverkets rapport 5910 Nationell strategi och handlingsplan för främmande arter och genotyper hänvisas till de definitioner som bl.a.

används i riktlinjerna till konventionen om biologisk mångfald (Sixth Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity 2002, beslut VI/23), av Internationella naturvårdsunionen IUCN och i Bernkonventionens europeiska strategi för invasiva främmande arter (European Strategy on IAS 2004).

Främmande art (Alien species, non-indigenous species) – art, underart eller lägre taxonomisk enhet som introducerats utanför sin historiska eller nutida naturliga utbredning. Definitionen inkluderar alla delar, gameter, frön, ägg eller andra propaguler* som kan överleva och ge upphov till nya individer.

* spridningsenheter (diasporer)

Invasiv främmande art (Invasive Alien Species, IAS) – en främmande art vars introduktion och/eller spridning hotar biologisk mångfald. Konventionen om biologisk mångfalds definition har i detta dokument utvidgats. I likhet med i Bernkonventionens europeiska strategi för invasiva främmande arter (2004), innefattas även arter som orsakar socioekonomiska skador och skador på människors och djurs hälsa.